NANTES METROPOLE
Département Général du Développement Urbain

NOTE D'INFORMATION DU PUBLIC

En application de la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire

CONSEQUENCES DE L'EVENTUELLE APPLICATION DE LA MAJORATION DES DROITS A CONSTRUIRE DE 30% SUR LE TERRITOIRE DE NANTES METROPOLE

Juin 2012

SOMMAIRE

Introduction

La loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire, publiée au Journal Officiel le 21 mars 2012, donne la possibilité à Nantes Métropole et/ou aux communes, dont le territoire est couvert par un Plan Local d'Urbanisme (le cas échéant par un Plan d'Occupation des Sols) de majorer les droits à construire de 30% pendant maximum trois ans, soit au plus tard jusqu'au 1er janvier 2016. Le contenu de cette loi est porté dans le nouvel article L123-1-11-1 du code de l'urbanisme.

Selon les auteurs de cette loi, l'objectif poursuivi par cette mesure est double :

- d'une part, relancer l'offre de logement, notamment en facilitant l'agrandissement de logements existants et la production de nouveaux logements,
- et, d'autre part, favoriser la densification des constructions en réduisant la consommation foncière.

La loi prévoit que la majoration s'applique automatiquement au plus tard dans le délai de 9 mois suivant sa promulgation, sauf si l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de documents d'urbanisme – c'est le cas de Nantes Métropole- décide qu'elle ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire ou ne s'applique que sur certaines parties de celui-ci.

Cette délibération doit être précédée d'une participation du public, à travers la mise à disposition d'une note d'information sur les conséquences de l'application de cette disposition au territoire.

Nonobstant la position de Nantes Métropole, les communes peuvent également s'opposer à la mise en œuvre de la majoration de 30% des droits à construire. A ce jour, 23 communes de l'agglomération nantaise se sont déclarées défavorables à cette mise en œuvre.

A. En quoi consiste la majoration de 30% de droits à construire ?

1. Un bonus conditionné par la nature du projet

Les immeubles à usage d'habitation

La majoration vise les projets de construction ou d'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation, qu'ils soient soumis à permis de construire ou à déclaration préalable. Il peut s'agir de tout type d'habitations, résidence principale ou secondaire, individuelle ou collective, extension ou reconstruction.

Les immeubles à usage mixte

Pour les immeubles mixtes, c'est-à-dire ceux dans lesquels existent des surfaces destinées à l'habitation mais aussi à des bureaux, à du commerce, ou autres, les droits à construire seraient calculés par rapport à la totalité du volume ou de la surface constructible, et non par rapport à la seule surface destinée à l'habitation, sauf dispositions contraires du document d'urbanisme. En tout état de cause, le bonus de 30% des droits à construire ne pourrait être utilisé que pour construire de la surface à usage d'habitation dans l'immeuble mixte considéré.

2. Un bonus conditionné par la localisation du projet

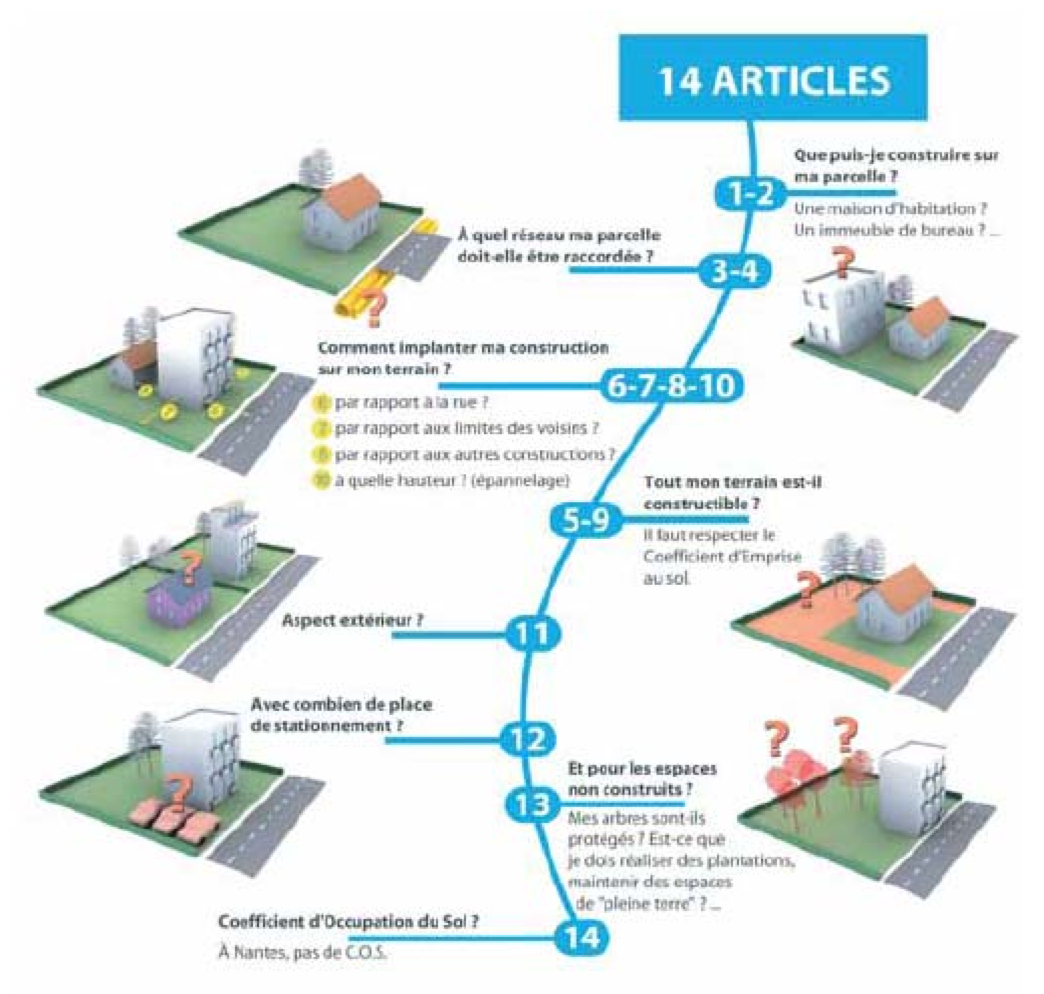
La majoration pourrait s'appliquer quel que soit le zonage mis en place par le PLU.

Toutefois, elle n'est pas applicable de droit aux territoires des communes couverts par les zones A, B et C des Plans d'Exposition au Bruit (concerne une partie de Rezé, de Bouguenais et de Saint-Aignan-de-Grandlieu), ni aux secteurs sauvegardés (concerne le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur de la ville de Nantes), et doit prendre en compte les prescriptions de la loi littoral (concerne les communes de Bouaye et de Saint-Aignan-de-Grandlieu).

3. Un bonus conditionné par le respect impératif d'un certains nombres de règles intangibles

Les droits à construire attachés à un terrain dépendent de ses caractéristiques physiques (superficie et forme du terrain d'assiette du projet). Elles dépendent également de l'application de l'ensemble des règles d'urbanisme au nombre desquelles figurent notamment les règles d'aspect des constructions, les règles d'implantation des constructions dites « de prospect » et les règles de constructibilité directement liées à la construction (hauteur, emprise et gabarit).

Ils sont définis au travers de l'application des 14 articles que comporte un règlement de PLU.



Source : Ville de Nantes – Le PLU, mode d'emploi

A Nantes Métropole, les PLU ne comportent pas de Coefficient d'Occupation des Sols (COS). La majoration de 30% des droits à construire ne pourraient donc résulter que d'une majoration, le cas échéant de manière combinée, des règles du PLU relatives à l'emprise au sol, à la hauteur et/ou au gabarit.

Par conséquent, la majoration des 30% de droits à construire ne pourrait porter que sur les articles 9 (emprise au sol des constructions) et 10 (hauteur et gabarit enveloppe des constructions), sachant que toutes les autres règles du PLU doivent être respectées strictement, ainsi que les servitudes de droit privé (servitude de mitoyenneté, de vue, de cour commune, etc), et les servitudes de droit public (conservation du patrimoine, salubrité et sécurité publiques, en particulier les plans de prévention contre les risques d'inondation tels que celui de la Sèvre nantaise, ou de la Loire).

B. Quelles seraient les conséquences de l'application de la majoration de 30% des droits à construire dans la métropole nantaise ?

1. LES PLU COMME LEVEIRS D'ACTION D'UNE AMBITION METROPOLOITAINE : VERS UNE VILLE DURABLE ET SOLIDAIRE

Pour une métropole attractive, solidaire et durable, Nantes Métropole organise les conditions d'un développement urbain maitrisé de son territoire dont la déclinaison consiste à construire :

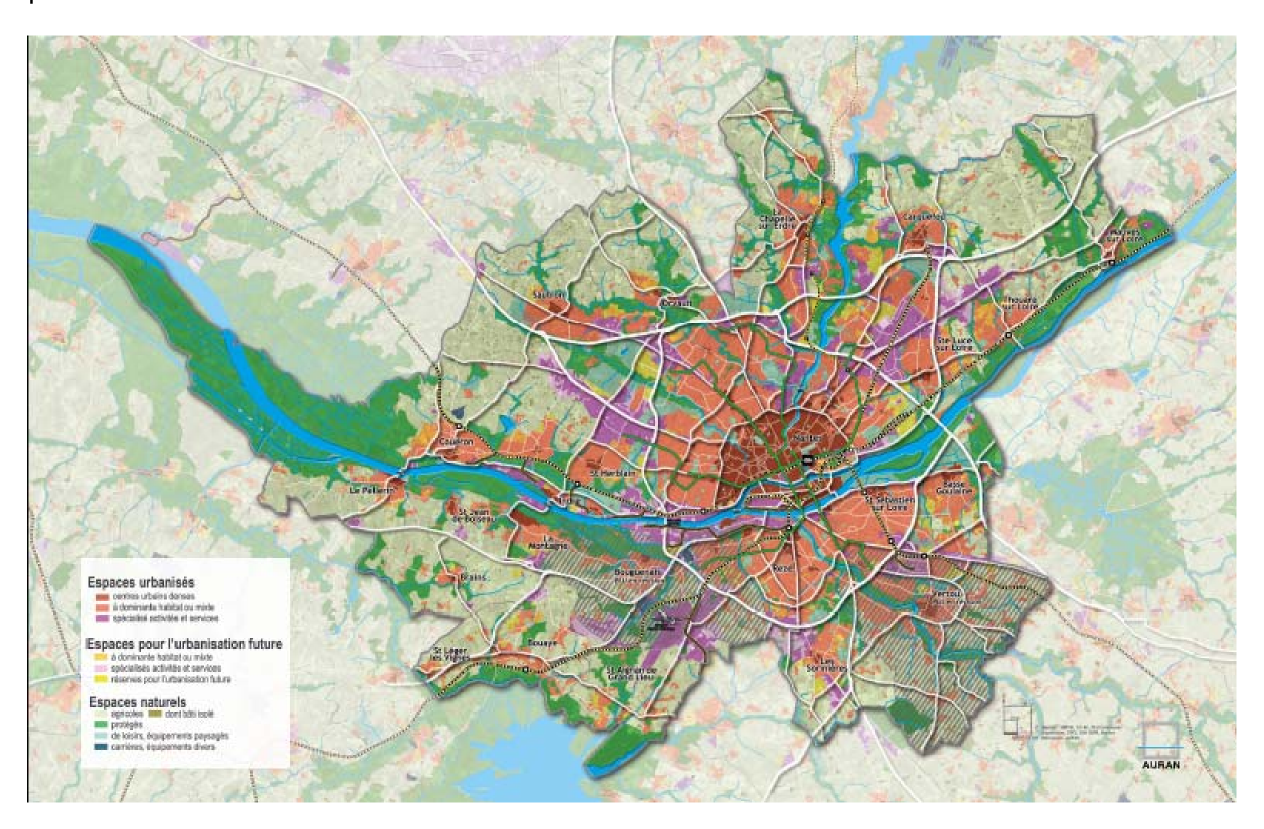
- **Une Ville pour tous, solidaire et attractive,** où chacun des ménages trouve sur son territoire un logement confortable correspondant à son budget ;

- **Une Ville plus mixte** qui favorise la proximité emploi-habitat-services afin que davantage de ménages puissent avoir le choix de vivre près des services et des lieux d'activités ;

- **Une Ville plus compacte** qui concentre son développement autour des centralités et des transports collectifs existants ;

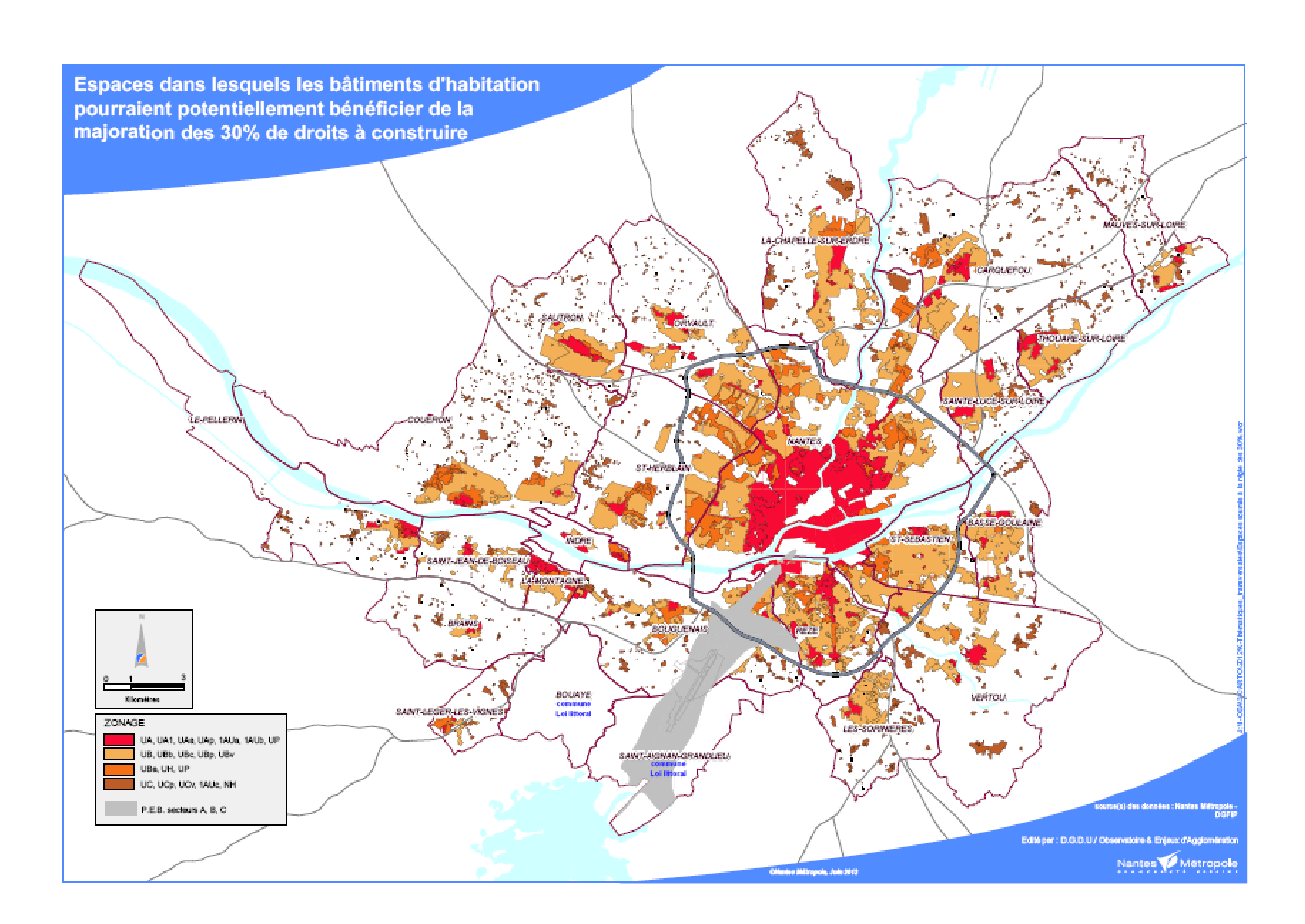
- **Une Ville plus accessible** qui privilégie la proximité et les courtes distances afin que les habitants puissent avoir le choix de se déplacer à pied, à vélo ou en transports collectifs ;

- **Une ville durable qui prépare un cadre de vie attractif pour les générations futures**, en promouvant les économies d'énergie, les énergies renouvelables et les éco-quartiers, en protégeant les espaces naturels et la biodiversité, en restaurant et en valorisant le réseau des cours d'eau, en préservant et améliorant la qualité de l'eau, en prévenant les risques naturels et technologiques, en valorisant la diversité des patrimoines et des paysages, en maîtrisant l'évolution des espaces naturels et agricoles périurbains en mutation.



De 2003 à 2007, Nantes Métropole, en concertation étroite avec les 24 communes de l'agglomération, a transformé chacun des 24 Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) en Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.). Les objectifs de cette révision générale des POS étaient de revisiter les droits à construire de façon à ce qu'ils permettent tout à la fois de porter le dynamisme de l'agglomération nantaise tout en garantissant un cadre de vie attractif, en milieu urbain dense comme en milieu périurbain. Depuis 2007, les PLU peuvent évoluer sur des points particuliers, sans toutefois que soit porté atteinte à l'économie générale des Projets d'Aménagement et de Développement Durables (PADD).

Les droits à construire ont été définis sur la base du projet de territoire communautaire et déclinés en fonction de la vocation des espaces auxquels il s'appliquent et de leur spécificité. Leur écriture au travers de la combinaison des 14 articles du règlement procèdent d'un subtil équilibre entre les formes urbaines existantes, celles souhaitées pour le futur, la préservation de l'identité patrimoniale d'un site et/ou de sa richesse environnementale, la proximité ou non de services urbains, notamment la présence des transports collectifs structurants (tramway, busway, chronobus) et des équipements publics ou d'intérêt collectif dans les centres.



2. UN QUESTIONNEMENT DE LA STRATEGIE REGLEMENTAIRE METROPOLITAINE PAR UNE MAJORATION ALEATOIRE DES 30 % DE DROITS A CONSTRUIRE

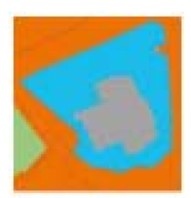
Conformément à la loi Solidarité et Renouvellement urbain de 2000, les règles de densité ont été fixées dans les PLU selon les grands principes suivants :

a. Au regard des exigences du renouvellement urbain, du développement urbain maîtrisé, de la restructuration des espaces urbanisés, de la revitalisation des centres

Zones UA
Centres-villes,
Centres-bourgs
Centres de quartier



Zones UP
Secteur de projet urbain



Pour favoriser le renouvellement urbain dans les centres-villes, les centres-bourgs et les centres de quartier (zones UA) tout en valorisant l'identité patrimoniale des communes, ont été supprimés les coefficients d'occupation des sols (COS) et les surfaces minimales de lot, au profit de capacités constructives établies par des règles qualitatives favorisant le renouvellement urbain mais préservant le patrimoine et les séquences urbaines remarquables, incitant à la continuité du bâti en front de rue dans la bande constructible principale mais préservant des cœurs d'îlot plus végétalisés grâce à des coefficients d'emprise au sol réduits et des obligations de maintien d'espaces non artificialisés (plantations en pleine terre) dans la bande constructible secondaire.

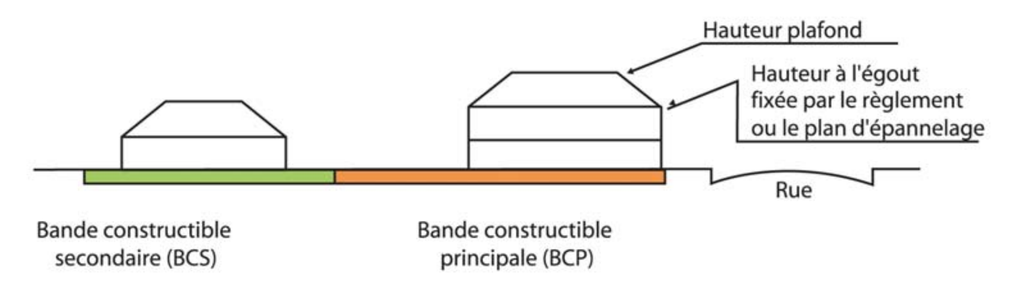


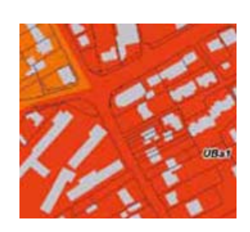
Schéma de principe de répartition des densités à la parcelle

Dans les grands secteurs de projet urbain (zones UP telles que l'île de Nantes, le Pré-Gauchet, Madeleine Champ de Mars à Nantes, les grandes ZAC d'habitat telles les Perrières à La Chapelle-sur-Erdre, Ouest Centre-Ville à Couëron, La Minais à Sainte-Luce-sur-Loire), le parti général adopté est de composer avec l'existant, avec tout ce que cela implique en termes d'évolution progressive des formes urbaines et des usages, de recomposition et de requalification, de transformation des fonctions urbaines et des équipements au rythme de l'arrivée d'activités nouvelles, de nouveaux habitants. Pour organiser dans l'espace et structurer dans le temps l'ensemble de ces relations, des règles spécifiques sont définies projet par projet.

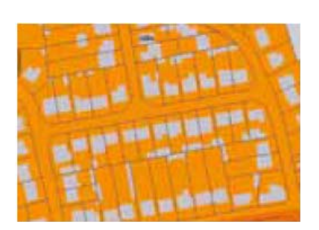
- ***Des règles spécifiques qualitatives adaptées au contexte et au projet urbains qui seraient malmenées par une majoration aléatoire de 30%.***

b. au regard des exigences de diversité des fonctions urbaines et rurales et de mixité sociale dans l'habitat, en tenant compte des objectifs de répartition géographiquement équilibré entre emplois, habitat, commerces et services, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs

Zones UBa
Renforcement
des centralités



Zones UBb
Tissu pavillonnaire pouvant évoluer
de façon mesurée vers de l'habitat plus diversifié



Pour permettre l'accueil d'opérations d'habitat intermédiaire ou collectif à proximité des centres, pour contribuer à leur confortement dans le futur, des zones mixtes (UBa) ont été définies pour favoriser l'implantation des constructions en continuité tout en assurant une transition entre les tissus urbains denses et les lotissements pavillonnaires très présents dans l'agglomération nantaise.

De même pour favoriser la desserte par les transports collectifs du plus grand nombre, des zones mixtes (UBa) ont été créées le long de certains axes majeurs, ou l'épannelage augmenté à Nantes pour ces mêmes secteurs en cohérence avec la politique de développement des transports collectifs.

- ***Des règles morphologiques qualitatives adaptées au contexte urbain qui seraient malmenées par une majoration de 30%.***

c. au regard de l'objectif de sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable

En sus des protections édictées au titre des Monuments Historiques de compétence Etat, un classement au patrimoine local a été défini dans chacun des 24 PLU pour protéger soit des immeubles isolés, soit des ensembles urbains patrimoniaux :

- plus de 3 000 bâtiments à l'échelle de l'agglomération ont été repérés comme des édifices remarquables en eux-mêmes pour leurs qualités de composition, de style, de représentativité d'une époque de l'histoire ;

- plus de 300 entités urbaines indicés « p » ont été protégées en raison de leur intérêt patrimonial, architectural, historique, esthétique, paysager ;

- près de 80 séquences urbaines à Nantes ont été protégées par le biais des règles du PLU qui prennent en compte les principales caractéristiques de gabarit, d'implantation, et de volumétrie de la séquence concernée.

- ***Des règles qualitatives adaptées au patrimoine urbain qui seraient malmenées par une majoration de 30%.***

d. au regard de l'exigence d'utilisation économe des espaces naturels, de préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et de protection des sites, des milieux et paysages naturels

Zones UC Hameaux	Zones NH Habitat isolé en milieu naturel ou agricole
	

Pour ce qui concerne les habitations isolées et les hameaux en milieu rural, naturel ou agricole, les règles de constructibilité ont été définies de façon à permettre aux habitations existantes de pouvoir évoluer de façon très mesurée et ainsi préserver les espaces encore agricoles et naturels d'un étalement urbain sans fin.

➢ ***Une majoration de 30% des droits à construire va à l'encontre de cette volonté de maîtrise de consommation des espaces encore non urbanisés, sources de richesses agricoles, économiques et écologiques pour notre territoire.***

C. Quelles sont les orientations de Nantes Métropole quant à l'application de la majoration de 30% des droits à construire ?

1. Des objectifs portes par la loi deja mis en œuvre a Nantes metropole

Selon les auteurs de la loi prévoyant un dispositif de majoration de 30% des droits à construire, et comme il l'est indiqué en préambule de cette note, l'objectif poursuivi par cette mesure est double :

- d'une part, relancer l'offre de logement, notamment en facilitant l'agrandissement de logements existants et la production de nouveaux logements,
- et, d'autre part, favoriser la densification des constructions en réduisant la consommation foncière.

Nantes Métropole n'a pas attendu cette loi pour se fixer ces objectifs et se doter des moyens de les mettre en œuvre.

2. Une dynamique demographique renouvelee selon un objectif maitrise de consommation des espaces

Sur la base du scénario d'une dynamique démographique renouvelée, la population de Nantes Métropole, qui comptait 590 000 habitants en 2010, atteindrait 647 000 habitants en 2020 et 695 000 habitants à l'horizon 2030.

Au plan spatial, l'agglomération nantaise a opté pour un **modèle urbain polycentrique**, avec le renforcement des fonctions de centralité à l'intérieur du périphérique et le développement d'une pluralité de pôles secondaires, s'appuyant le plus souvent sur les centralités historiques des communes. Il s'agit ainsi de :

- **lutter contre l'étalement urbain** par la priorité donnée au renouvellement urbain (35% du territoire classé en zone U, 4% du territoire classé en zone à urbaniser, contre 8% dans les POS antérieurement) et par une politique volontariste de protection des espaces naturels et de soutien à l'agriculture périurbaine (61% du territoire classés en zone A ou N) ;
- **renforcer les fonctions de la centralité d'agglomération** : ce territoire doit assurer les fonctions de centralité et de diversité d'une métropole économique et culturelle ; les PLU des communes concernées (Nantes, Orvault, Saint-Herblain, Rezé) poursuivent l'effort de densification, tout en continuant une politique de requalification urbaine et architecturale prenant en compte la dimension historique et patrimoniale des tissus urbains concernés ;
- **favoriser le développement de pôles secondaires** dans une relation de proximité avec les habitants, ce qui encourage les échanges de périphérie à périphérie et les déplacements de courtes distances.

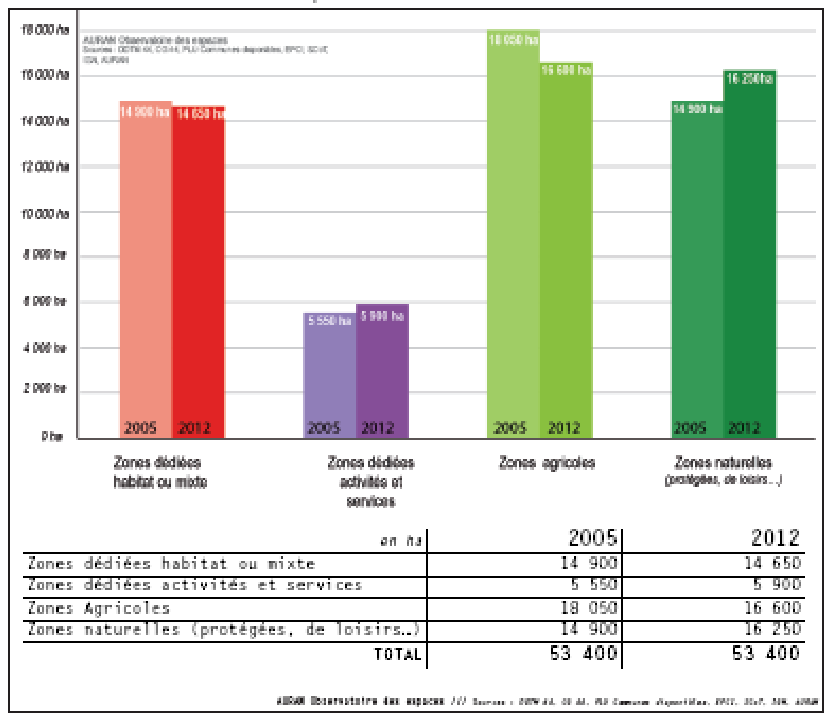
Pour économiser l'espace et assurer un développement urbain cohérent, les orientations suivantes ont été traduites réglementairement dans les PLU :

- à l'intérieur du périphérique : zones denses d'habitat et de services, peu d'espaces résiduels, priorité donnée au renouvellement urbain ;
- à l'extérieur du périphérique : structuration, renouvellement urbain et densification des centres-bourgs, limitation des extensions urbaines, pas d'extension des villages et hameaux en zone rurale, arrêt du mitage des espaces naturels et agricoles.

Le graphique ci-dessous montre que la consommation d'espaces dédiés à l'habitat est en diminution dans un contexte de fort développement démographique.

EVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME

sur le territoire de Nantes Métropole (2005-2012)



en ha	2005	2012
Zones dédiées habitat ou mixte	14 900	14 650
Zones dédiées activités et services	5 550	5 900
Zones Agricoles	18 050	16 600
Zones naturelles (protégées, de loisirs..)	14 900	16 250
TOTAL	53 400	53 400

2. UNE OFFRE SOUTENUE DE LOGEMENTS NEUFS DEJA A L'ŒUVRE A NANTES METROPOLE

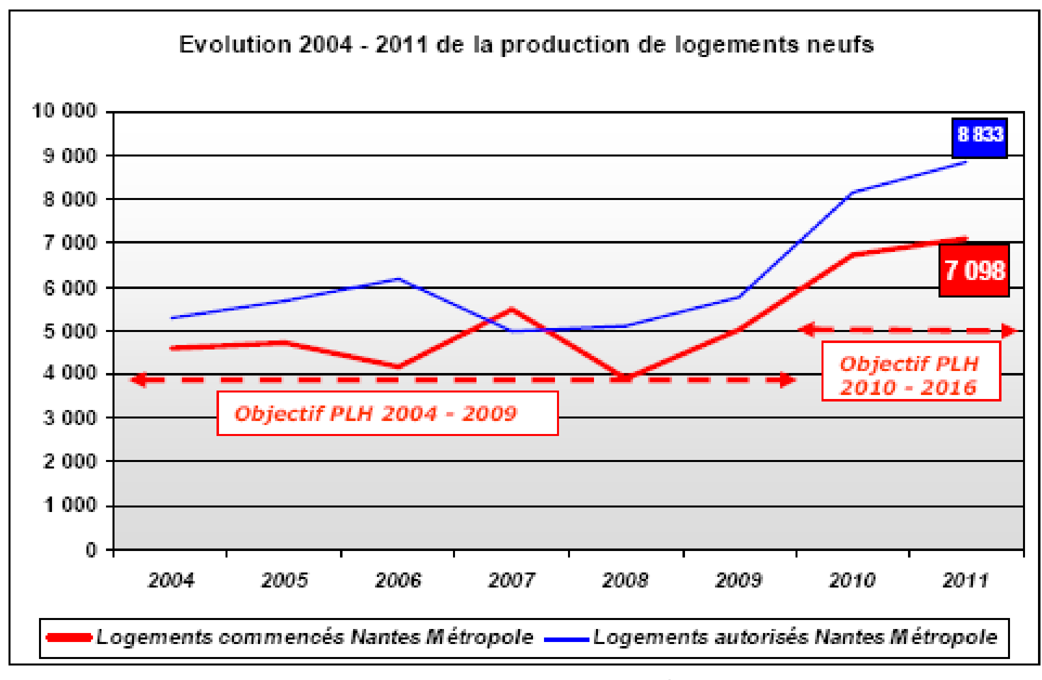
Le Programme Local de l'Habitat (PLH) de Nantes Métropole pour la période 2010-2016 a été approuvé en Conseil communautaire du 10 décembre 2010 et est venu renforcer la politique de l'habitat menée par la communauté urbaine depuis 2004, année d'adoption du premier PLH.

S'inscrivant dans une vision globale de l'avenir métropolitain à l'horizon 2030, le PLH est porteur d'une ambition démographique renouvelée. Des objectifs de production neuve élevés et territorialisés ont été fixés et traduits dans les PLU afin de porter cette ambition.

Ainsi, le PLH fixe un objectif de production de logements neufs de 4 500 à 5 000 logements mis en chantier par an. Cet objectif quantitatif ambitieux est cohérent avec la dynamique du territoire, mais aussi avec les capacités constructives des communes, traduites dans les PLU.

Or depuis la mise en œuvre du PLH, il est constaté un rythme de production de logements accéléré qui montre que les règles du PLU n'ont pas besoin d'être majorées pour produire pleinement les effets attendus.

En effet, 7 098 logements ont été mis en chantier et 8 833 logements autorisés en 2011.



Sources 2004-2009 : SITADEL – 2010-2011 : Nantes Métropole – fiches communales

Conclusion : une loi inappropriée à l'agglomération nantaise

Compte tenu des conséquences pressenties, la mesure présente manifestement et concrètement, plus d'inconvénients que d'avantages. Elle a été conçue pour assurer des objectifs qui sont déjà mis en œuvre à Nantes Métropole dans le cadre des PLU. Elle s'avèrerait donc contre-productive.

Malgré tout le soin apporté à la rédaction de règles les mieux adaptées possible à la prise en compte des spécificités des territoires, de nombreux projets immobiliers font l'objet de contestations. Celles-ci résultent d'inquiétudes légitimes face au changement, de souhaits collectifs de qualité urbaine mais sont aussi guidés parfois par des intérêts purement individuels. La majoration de 30% des droits à construire ne ferait qu'exacerber ces tendances.

L'enjeu pour notre agglomération n'est certainement pas de favoriser une augmentation des coûts fonciers, mais de partager avec l'ensemble des habitants le sens d'un développement urbain harmonieux et d'offrir à tous une ville durable et accessible en termes de logements, d'emplois et de services de toute nature.